

## University of Groningen

### Inleiding

Winter, Heinrich; Tollenaar, Albertjan; Marseille, Albert

*Published in:*  
Ridderorde

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Winter, H., Tollenaar, A., & Marseille, A. (2014). Inleiding. In H. Winter, A. Tollenaar, & B. Marseille (editors), *Ridderorde: Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering. Liber amicorum Ko de Ridder* (blz. 1-6). Wolf Legal Publishers.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Inleiding

*Heinrich Winter, Albertjan Tollenaar & Bert Marseille*

## 1 Homo academicus

In deze bundel reflecteren 33 auteurs, (oud-)collega's, promoti, vrienden en relaties van Ko de Ridder, op zijn bijdrage aan de wetenschap en de praktijk. Ko houdt van ordening, zowel in zijn wetenschappelijke publicaties als in zijn adviezen voor de bestuurspraktijk. De bijdragen in deze bundel reageren op onderdelen van die orde, die Ko als homo academicus typeert. Kenmerkend zijn de brede blik van Ko, het programmatische karakter van zijn oeuvre en zijn inspirerende begeleiding en onderwijs. Ko slaagt er daarbij in een verbinding tussen wetenschap en de bestuurlijke en ambtelijke praktijk te leggen.

De brede blik van Ko valt iedereen op die enige tijd in zijn gezelschap doorbrengt. Hij is een groot kenner, verzamelaar en lezer van strips, waaronder *graphic novels*. Hij speelt orgel. Zingt in een koor. Weet alles van de Verenigde Staten (maar ook van menig ander land). Is verzot op bootjes en zeilen. Hij fietst, wandelt en leest. Ko komt altijd weer met de meest bijzondere verhalen op de proppen. Soms heeft hij daarover in een boek gelezen, maar nog veel vaker heeft hij het aan den lijve ondervonden, in een enkel geval zelfs letterlijk. Toen hij in 1996 een ingrijpende hartoperatie moest ondergaan, leek het of niet de patiënt Ko op de snijtafel lag maar de nieuwsgierige wetenschapper Ko. De hartchirurg werd honderduit gevraagd over z'n vak en de ingreep. Hij beleeft groot plezier aan het vermaken en – vooral! – onderrichten van zijn gehoor. Zoals in een van de bijdragen aan deze bundel onder woorden gebracht, is er daarbij dikwijls sprake van een wisselwerking tussen abstract en concreet. Ko begint dan bij een theorie, een algemeen maatschappelijk verschijnsel of een historische gebeurtenis, maar verbindt dat moeiteloos aan een concreet feit, iets wat hem (of Loni of een van de kinderen) is overkomen of een concrete verwachting die hij heeft. Veel verhalen van Ko gaan over mensen. Wel een handicap dat het onthouden van de namen van die mensen zo lastig is... Dat neemt niet weg dat hij zeer geïnteresseerd is in anderen en dat hij zijn contacten trouw onderhoudt. Hij trekt nog regelmatig op met vrienden die hij in zijn studietijd heeft leren kennen en met oud-collega's waarmee hij al lang niet meer samenwerkt. Een aantal van hen schreef ook een bijdrage aan deze bundel.

Bij het samenstellen van deze bundel viel de sterk programmatische inslag van Ko's academische loopbaan al snel op. Het kostte geen enkele moeite om drie lijnen uit zijn werk te destilleren die centraal staan, maar het hadden er ook vijf of tien kunnen zijn. Uiteindelijk zijn we uitgekomen bij bestuurlijke organisatie, toezicht en

juridisering. Op elk van die terreinen valt op hoe consistent Ko de afgelopen veertig jaar is geweest. Niet zelden was hij een voorloper, die als een van de eersten het belang van een bepaalde thematiek zag en daarover vervolgens gezaghebbend publiceerde.

Hij was op het terrein van juridisering een voorloper met een publicatie in de bundel 'De rechtsstaat herdacht' uit 1989 – onderdeel van het toenmalige onderzoeksprogramma 'Bestuursbetrekkingen'. Een boeiend en tegendraads betoog: bezien vanuit de rechtsstaatgedachte is het idee dat uitbreiding en verfijning van het stelsel van regels leidt tot verschraling van bestuursbetrekkingen. Ko heeft dit betoog uitgewerkt in latere publicaties, waarin hij zich onder meer keerde tegen de verdere codificatie van de bestuursbetrekking tussen burger en bestuur in de Algemene wet bestuursrecht. Inmiddels, meer dan 25 jaar na die eerste publicatie, hebben we een overheidsprogramma 'Prettig contact met de overheid' dat ons doordringt van die paradox en noopt tot handelen. Vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van het overheidshandelen – thema's in het huidige onderzoeksprogramma 'Public law, Public trust' – staan tegenwoordig immers op het spel. Op verschillende momenten in zijn wetenschappelijke loopbaan kwam het thema juridisering overigens terug, enkele jaren geleden in de vorm van een rapport van een visitatiecommissie waarvan Ko lid was, die onderzoek deed naar de juridische functie op de departementen. Van de voorzitter van die commissie is in deze bundel een bijdrage te vinden.

Ook op het terrein van het overheidstoezicht kan Ko gerust een pionier worden genoemd. Hij schreef daarover zijn proefschrift in 1990 en dat was zeker niet zijn eerste publicatie over dat onderwerp. Het is geen toeval dat zijn omschrijving van het begrip toezicht, die hij publiceerde in een bijdrage aan de bundel 'Handboek beleidsvoering overheid' in 1988, sinds jaar en dag in de overheidsdocumenten over toezicht wordt gehanteerd. Menigeen schrijft die definitie van het verschijnsel toezicht dat bestaat uit de drie onderdelen informatieverzameling, beoordeling en interventie (of vergelijkbare bewoordingen) toe aan de Algemene Rekenkamer, maar feit is dat de Rekenkamer die definitie van Ko heeft overgenomen. In het verlengde van toezicht heeft ook het onderwerp rechtshandhaving Ko's belangstelling. Hij verrichtte – samen met anderen, want dat heeft zijn voorkeur – op dat terrein veel derdegeldstroomonderzoek.

Als het gaat om de organisatie van de overheid heeft Ko aan verschillende onderzoeksprojecten deelgenomen, waaronder het grote project over zelfstandige bestuursorganen. Onder dit thema kunnen ook zijn publicaties over ministeriële verantwoordelijkheid worden geschaard. Enkele van zijn promoti die promoveerden op het terrein van de bestuurlijke organisatie schreven ook mee aan deze bundel.

Bij elk van de drie genoemde onderzoeksterreinen valt op dat sprake is van zowel fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, als van (wat we tegenwoordig noemen) valorisatie daarvan in op de praktijk gerichte onderzoeks- en adviesprojecten. Ko is een veelgevraagd adviseur die onder meer door toezichtsorganisaties is gevraagd zijn licht op bepaalde toezichtsarrangementen te laten schijnen. Dat was bijvoorbeeld het geval met de Inspectie van het Onderwijs, waarvoor Ko nog niet

zo lang geleden onderzoek deed naar het toezicht op de kinderopvang. Een provinciebestuur vroeg hem als onafhankelijk rapporteur het provinciale milieutoezicht op een olieverwerkend bedrijf door te lichten. Als lid van de commissie Herziening Handhaving VROM-regelgeving heeft zijn bemoeienis aan de wieg gestaan van de oprichting van de Regionale Uitvoeringsdiensten. De voorzitter van deze commissie schreef mee aan deze bundel.

Ko is een inspirerend docent. Hij geeft studenten zijn volle aandacht en – een schaars goed deze dagen – hij gunt ze alle tijd! Als Ko een scriptiestudent begeleidt komt de student niet twee of drie keer langs voor een korte bespreking en uiteindelijk een eindgesprek. Er zijn meerdere ontmoetingen en niet zelden duren die hele dagdelen. Een hele prestatie voor iemand wiens tijd schaars is, maar de inzet daarvan is voor Ko van een zodanig praktische orde dat hij zich er nauwelijks om lijkt te bekreunen. Uiteraard heeft dat ook wel een schaduwkant. Een afspraak met Ko loopt vaak uit, maar begint daardoor ook niet altijd op tijd. Maar dat zorgde er juist voor dat Ko aan de (studie)carrière van menig student een beslissende wending kon geven, bijvoorbeeld door een gesprek over studie- of beroepskeuzes.

Ko heeft verschillende promotieonderzoeken tot een goed einde gebracht. Acht van zijn promoti hebben een bijdrage geleverd aan dit boek. Het is nauwelijks toevallig dat de meeste van hen nog steeds werkzaam zijn in de wetenschap. Bij Ko kom je niet zo maar door de ballotage, maar eenmaal zo ver, lonkt er kennelijk wel een academisch perspectief. Het is ook in dat verband gelukkig te noemen dat Ko als honorair hoogleraar na zijn pensionering het promotierecht nog mag blijven uitoefenen.

## 2 Inhoud van de bundel

Het Liber Amikorum is opgebouwd rond drie thema's. De auteurs hebben we gevraagd zich op een van die thema's te richten, waarbij we hun de mogelijkheid hebben gegeven te reflecteren op een publicatie van Ko. Veel van de auteurs kostte het geen enkele moeite een publicatie van Ko als uitgangspunt van hun bijdrage te nemen of zich daardoor te laten inspireren. Opvallend is trouwens ook dat Ko aan het slot van vele bijdragen opduikt, maar nu vanwege de verwachting dat de vragen die in de bijdrage onbeantwoord zijn gebleven of de nieuwe vragen die de conclusie ervan oproept, wellicht een kolfje naar Ko's (onderzoeks)hand zijn. Te beoordelen naar de bijdragen van deze bundel liggen er nog vele uitdagende onderzoeksvragen op Ko te wachten.

Het eerste onderdeel van de bundel heeft als thema bestuurlijke organisatie. Dit is een steeds terugkerend thema in het werk van Ko, waarbij het enerzijds gaat over de juiste schaal voor publieke dienstverlening en anderzijds over de organisatie van verantwoordingsrelaties. *Fleurke & Polhuis* onderzoeken met welke risico's de decentralisatie van de jeugdzorg is omgeven. Ze gaan daarbij te werk volgens de methode

van De Ridder: 'start van abstract naar concreet, ga vervolgens van concreet naar abstract en vice versa, tot geen meerwaarde meer ontstaat'. De auteurs doen aan het eind van hun bijdrage de voorspelling dat de verwachtingen die met de decentralisatie van de jeugdzorg worden gewekt slechts ten dele zullen worden ingelost. Over het vergroten van de efficiency zijn ze niet optimistisch en ze verwachten niet dat de gemeenteraad de bepalende rol zal gaan spelen die van hem verwacht wordt. *Brink & Coolsma* buigen zich over schaaldiscussies op geheel andere beleids-terreinen. Aan de hand van een analyse van de reorganisatie van het politiebestedel en de instelling van veiligheidsregio's gaan zij op zoek naar een antwoord op de vraag op welke schaal deze publieke taken het beste kunnen worden georganiseerd. Een antwoord is niet eenvoudig te formuleren, ook al omdat de optimale schaal afhankelijk is van vele factoren. *Haan-Kamminga* gaat in haar bijdrage ook in op de schaal van dienstverlening, nu bezien vanuit de vraag welke mogelijkheden digitalisering biedt om de door de taakuitbreiding noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten tot een succes te maken. *Elzinga & Warmelink* analyseren verschillende vormen van democratische en rechterlijke controle op het handelen van ambtsdragers. *Herweijer & Marseille* gaan in op de rol van rekenkamers bij de verantwoordelijkheidsrelatie tussen het college van b & w en de gemeenteraden. Op basis van empirisch onderzoek zoeken ze een antwoord op de vraag hoe besluitvormers reageren op het dilemma of het in tijden van bezuinigen beter is te bezuinigen *met of op* toezicht. *Broeksteeg* kiest een rechtsvergelijkende insteek. Naar aanleiding van de kritisch ontvangen Wet revitalisering generiek toezicht vergelijkt hij de Nederlandse situatie met die in Duitsland. Een vergelijking in de tijd wordt gemaakt door *Boxum & Kuiper*. Zij behandelen drie kenmerken van de vormgeving van de verzelfstandiging van bestuursorganen, zoals de inrichting van de uitvoerende organisatie en de verhouding tussen de uitvoerende organisatie en de beleidsvormende minister.

Het tweede onderdeel van de bundel gaat over toezicht. *Mertens* gaat in op het fenomeen inspecteren. Hij schetst de betekenisverandering die de activiteit die met dat begrip wordt aangeduid in de afgelopen twee eeuwen, als gevolg van de veranderingen in de maatschappij, heeft doorgemaakt. *Mans & Biezeveld* schetsen de wederwaardigheden van het advies 'De tijd is rijp', dat gaat over een meer effectieve milieuhandhaving. Hoe is het te verklaren dat de implementatie van de aanbevelingen niet is verlopen zoals de opstellers van het advies hadden verwacht? Over de rol van toezichthouders gaat de bijdrage van *Winter, Schol & Struiksma*. Welke competenties moet een toezichthouder bezitten? Gelden die algemeen voor alle toezichthouders, ongeacht het object van toezicht, of zijn er verschillen, al naar gelang het terrein waarop het toezicht betrekking heeft? En hoe kan het beste vorm worden gegeven aan de professionalisering van de toezichthouder? *Robben & Borghans* voegen aan de twee wetten van toezicht van De Ridder een derde toe: effectief toezicht is 'evidence based'. *Leeuw & Niemeijer* plaatsen het werk van De Ridder in het kader van Empirical Legal Research en laten aan de hand van diens onderzoek over de Gedragscode Behandeling Letselschade zien hoe doordacht hij als onderzoeker te werk gaat en hoe vruchtbaar de resultaten van het door hem verrichte onderzoek

zijn. Het functioneren van vormen van private kwaliteitsborging in de bouw in relatie tot publiek bouwtoezicht is het onderwerp van de bijdrage van *Neerhof*. Mede op basis van rechtsvergelijkend onderzoek probeert hij een antwoord te vinden op de vraag onder welke voorwaarden private kwaliteitsborging bij kan dragen aan de constructieve veiligheid van bouwwerken. De bijdrage van *Mollet & Tollenaar* heeft 'supportive supervision' als onderwerp. Ze onderzoeken wat de waarde is van de introductie van dit concept voor de kwaliteit van de gezondheidszorg in Tanzania. Zij concluderen in hun bijdrage dat dit concept, als zo vaak, een door donorlanden opgelegd concept is, dat weinig merkbare veranderingen op de werkvloer teweegbrengt.

Het derde en laatste onderdeel van de bundel heeft als titel juridisering. In zijn bijdrage neemt *Bröring* de denkbeelden van De Ridder over de toegevoegde waarde of averechtse werking van rechtsregels als uitgangspunt. Wanneer is sprake van het ene effect, wanneer van het andere? *Hoekstra* behandelt een aantal vraagstukken over de verhouding wetgever-bestuur-samenleving. Hoe kan worden gewaarborgd dat wetgeving als legitiem wordt ervaren en de totstandkoming en de inhoud ervan een positieve invloed hebben op het functioneren van de democratische rechtsstaat? De 'Damen-doctrine', een door de Ridder bedachte term voor een door Damen gesignaleerd verschijnsel (inhoudend dat overal waar je in het bestuur 'prijkt', het mis is), wordt door *Damen* zelf kritisch tegen het licht gehouden. Is de scepsis van De Ridder over deze doctrine terecht of niet? *Lubach* gaat in op het belang van vertrouwen in het vormgeven van rechtsverhoudingen in het aanbestedings- en het omgevingsrecht. Ook weer naar aanleiding van een publicatie van De Ridder (ditmaal diens bespreking van een preadvies van A.H. Scheltema en M. Scheltema over financieel toezicht in het bestuursrecht en het privaatrecht) stelt *Scheltema* zich de vraag hoe, gegeven de noodzaak voor het publieke toezicht om in grensoverschrijdende verhoudingen gebruik te maken van privaat toezicht, in- en extern toezicht het beste op elkaar kunnen worden afgestemd. Juist in deze grensoverschrijdende situaties blijkt het recht immers afwezig en is een 'internalisering van publieke belangen' het enige wat rest. *Outhuijse & Jans* doen verslag van een onderzoek naar het rechterlijk toezicht op de boetebesluiten van de Autoriteit Consument en Markt. Hoe kan het dat die besluiten veel minder vaak de rechterlijke toetsing overleven dan gebruikelijk is in bestuursrechtelijke procedures? *Vonk* sluit het laatste gedeelte van de bundel af met een beschouwing over de repressieve verzorgingsstaat, waarbij hij ingaat op de vraag hoe de rechter een tegenwicht kan bieden tegen al te drieste inbreuken van de wetgever op de rechten van uitkeringsgerechtigden.

### 3 Tot besluit

Het schrijven van een Liber Amicorum, een vriendenboek, is een mooie academische traditie. Ko verdient dit boek als geen ander. Wij hebben daaraan met veel ple-

zier gewerkt. De enthousiaste medewerking van (oud-)collega's, promoti, vrienden en relaties heeft ons bevestigd in onze overtuiging dat Ko zeer geliefd is. En dat enthousiasme maakte het ons ook gemakkelijk; vermanende woorden en aangescherpte deadlines waren niet nodig. Toch schrijft er iets. Dat heeft te maken met het besef dat Ko langzaam maar zeker afstand zal gaan nemen. Want hoewel Ko als honorair hoogleraar aan de Groningse faculteit verbonden blijft, zal het contact toch in frequentie afnemen. Een heel gemis, want als er iemand is bij wie je zo maar even binnen kunt lopen voor een praatje, een wijs woord, een advies, een relativerende opmerking, een grap, een anekdote of een vriendelijke vermaning, dan is het Ko wel. Maar wellicht kunnen we ons troosten met de wetenschap dat Ko zijn nieuwe functie vanaf 1 maart 2014 serieus zal opvatten, waardoor wij nog veel van al zijn kwaliteiten zullen kunnen profiteren.

Tot slot. Het plaatje op de omslag verbeeldt de ordening die Ko graag aanbrengt in zijn werk. Ko neemt buitenlandse gasten vaak mee naar het Planetarium in Franeker: het oudste nog werkende planetarium ter wereld, dat door Eise Eisinga tussen 1774 en 1781 werd gebouwd in zijn eigen woonkamer. In 2012 ging de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde er op excursie naar toe. De auteurs voelen zich sterk verbonden met Ko; wij zijn in zekere zin onderdeel van zijn orde. Dit boek kan worden begrepen als een blijk van dank daarvoor: een Ridderorde.